

Raadsvoorstel

Zaaknummer: Z/22/066075/463836

Datum collegebesluit: 23-09-2025

Datum commissievergadering: 09-10-2025

Datum raadsvergadering: 13-11-2025

Soort Voorstel: Raadsvoorstel

Onderwerp: Wensen- en bedenkingenprocedure voorgenomen oprichting van een Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio (RPIW WLR)

Portefeuillehouder: Hubert Schokker

Programma: 7 Volksgezondheid en milieu

Kernboodschap: De gemeente Voorschoten wil samen met vijf regiogemeenten en twee publieke partners EBN en Firan een regionaal warmtebedrijf oprichten. Dit bedrijf moet zorgen voor duurzame, betaalbare en betrouwbare collectieve warmte, als alternatief voor aardgas. De gemeenteraad krijgt nu de kans om wensen en bedenkingen mee te geven over dit plan, voordat het college een definitief besluit neemt. De oprichting past bij de lokale klimaatdoelen en geeft Voorschoten meer regie over de warmtetransitie. Financiële deelname volgt pas later, na verdere uitwerking van het businessplan. Het warmtebedrijf helpt bij het realiseren van warmtenetten in wijken waar collectieve warmte de voorkeur heeft. Inwoners worden actief betrokken via bijeenkomsten en communicatie per buurt.

Bijlagen:

1. Akte van oprichting (statuten) regionaal publiek warmtebedrijf Leidse regio B.V.
2. Aandeelhoudersovereenkomst regionaal publiek warmtebedrijf Leidse regio B.V.
3. Samenwerkingsovereenkomst Ontwikkeling Regionaal

Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio

4. Globaal ontwerp regionaal publiek integraal warmtebedrijf warmte Leidse Regio
5. Globale businesscase RPIW WLR (Rebel) - GEHEIM
6. Wensen en bedenkingen van de gemeente Voorschoten
7. Gemeentelijke randvoorwaarden en te mitigeren risico's
8. Second opinion oprichting regionaal warmtebedrijf – Gemeente Voorschoten (EY Parthenon)
9. Second opinion - Oprichting van een regionaal publiek integraal warmtebedrijf voor de Leidse warmteregio (Berenschot)

Beslispunten:

1. De wensen en bedenkingen van de gemeente Voorschoten bij het ontwerpbesluit tot de oprichting van de vennootschap Regionaal Publiek Warmtebedrijf Leidse Regio B.V. zoals deze zijn uitgewerkt in bijlage 6 ter kennis van het college van burgemeester en wethouders te brengen.

Relatie met:

Planning LTA en het eerdere gemeenteraadsbesluit ter vaststelling van het 'uitgangspuntenkader regionaal warmtebedrijf en collectieve warmtetransitie'.

Inleiding en samenvatting

Achtergrond

De gemeente Voorschoten werkt aan een aardgasvrije gebouwde omgeving in 2050, in lijn met nationale klimaatdoelen en de eigen transitievisie warmte. In 2024 is transitievisie 1.1 vastgesteld, waarin collectieve warmteoplossingen als voorkeursalternatief zijn benoemd voor een aantal buurten. WarmtelinQ is toen aangewezen als kansrijke warmtebron en er zijn gronden gereserveerd voor een toekomstig warmteoverdrachtsstation (WOS). Op 15 mei 2025 stelde de gemeenteraad het uitgangspuntenkader voor de collectieve warmtetransitie en een regionaal warmtebedrijf vast, met uitgangspunten over publieke waarden, wettelijke instrumenten en participatie. Samen vormen deze besluiten de inhoudelijke en bestuurlijke voorbereiding op het warmteprogramma dat in 2026 door het college op basis van Artikel 3.6 van de Omgevingswet kan worden vastgesteld. In de begroting van 2026 en 2027 is geld gereserveerd om deel te blijven nemen aan de samenwerking Warmte Leidse Regio (programma 7.4).

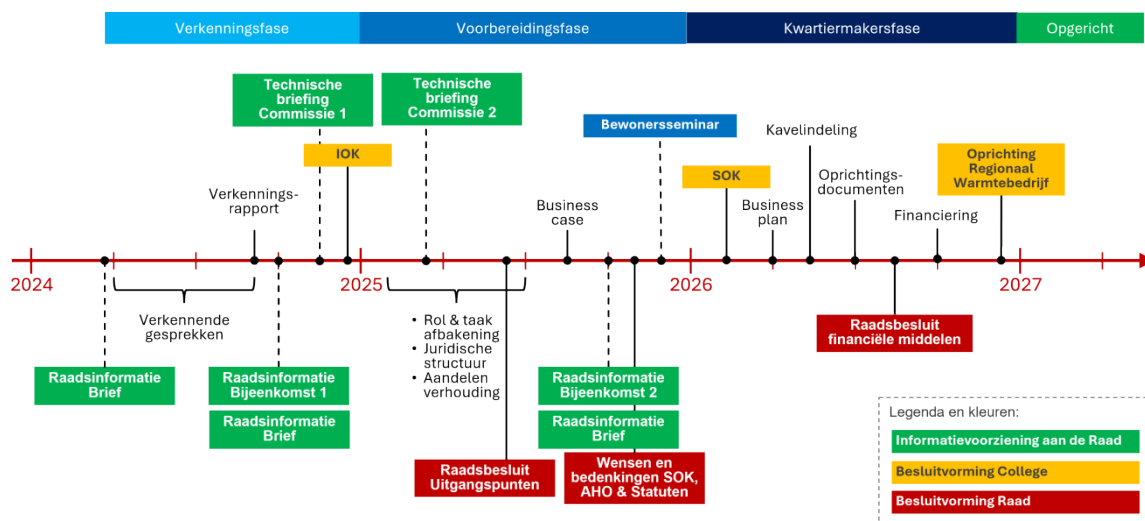
Sinds 2021 neemt Voorschoten deel aan de regionale samenwerking Warmte Leidse Regio (WLR), samen met Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude. Binnen WLR wordt gewerkt aan de oprichting van een Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf (hierna: warmtebedrijf), dat de ontwikkeling en exploitatie van het toekomstige regionale warmtesysteem moet gaan uitvoeren. Deze samenwerking biedt Voorschoten de kans om de warmtetransitie versneld, betaalbaar en met behoud van regie uit te voeren. De gemeenteraad heeft via het uitgangspuntenkader uitgesproken te willen deelnemen aan een publiek warmtebedrijf, mits publieke waarden worden geborgd, risico's beheersbaar zijn en lokaal maatwerk mogelijk blijft.

Om deze samenwerking te formaliseren is in 2023 een samenwerkingsovereenkomst (SOK) gesloten tussen de zes gemeenten, waarin afspraken staan over de periode tot en met 2027. Recentelijk is dit verder versterkt met intentieovereenkomsten tussen de gemeenten en de publieke partners Energie Beheer Nederland (EBN) en Firan, dochteronderneming van Alliander. De acht partijen hebben uitgesproken actief te willen bijdragen aan de oprichting van het regionale warmtebedrijf en de collectieve warmtetransitie in de Leidse regio.

Besluitvormingsproces

De oprichting van een regionaal warmtebedrijf doorloopt een uitvoerig proces met meerdere stappen zoals is weergegeven in Figuur 1. Het college heeft een ontwerpbesluit genomen tot oprichting van het Regionale Publieke Integrale Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio. Op grond van artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om

hierover wensen en bedenkingen te uiten. De gemeenteraad wordt met dit raadsvoorstel in staat gesteld om wensen en bedenkingen mee te geven aan het college.



Figuur 1: planning oprichting Warmtebedrijf Leidse Regio

Na de wensen- en bedenkingenprocedures is het college voornemens om met de vijf andere gemeenten, EBN en Firan een samenwerkingsovereenkomst (SOK) ondertekenen (bijlage 3). Naar verwachting gebeurt dit in het eerste kwartaal van 2026. Daarna gaan alle partijen gezamenlijk een kwartiermakersfase in. In de kwartiermakersfase worden de benodigde documenten voor oprichting verder uitgewerkt. Aan het einde van deze fase kan het definitieve besluit tot oprichting worden genomen. Voordat het besluit tot definitieve oprichting kan worden genomen, moet de gemeenteraad nog een besluit nemen over het beschikbaar stellen van financiële middelen voor deelname aan het warmtebedrijf.

Wensen en bedenkingen

De gemeenteraad wordt uitgenodigd om wensen en bedenkingen te formuleren over het ontwerpbesluit tot oprichting van regionale warmtebedrijf. Er is afgelopen jaren hard gewerkt om tot dit punt te komen. We hebben de risico's en onzekerheden die gepaard gaan met de voorgenomen oprichting van een warmtebedrijf goed in beeld en uitgewerkt in bijlage 6. Het college adviseert de raad om deze wensen en bedenkingen als uitgangspunt te hanteren. De bijlage bevat een zorgvuldig samengestelde analyse van de kernstukken en benoemt de aandachtspunten die het college relevant acht voor de kwartiermakersfase. Uiteraard staat het de gemeenteraad vrij om aanvullende wensen en bedenkingen te formuleren, maar het college verzoekt om bij voorkeur bijlage 6 als gezamenlijke inbreng te hanteren richting de regionale

besluitvorming. Dit draagt bij aan een consistente en goed afgestemde regionale procedure, waarin de inbreng van Voorschoten herkenbaar en werkbaar is voor de andere partijen.

De gemeenteraad wordt geadviseerd om de volgende wensen en bedenkingen (uit bijlage 6) ter kennis van het college van burgemeester en wethouders te brengen.

Doc	Nr.	Onderwerp	Wens of bedenking
OA	3.1	Bijzondere en gewone besluiten door aandeelhouders	Beoordeel de besluitenlijsten voorafgaand aan de SOK en de oprichting en overweeg wijzigingen
OA	3.2	Gevolgen van de besluitvormingsstructuur	Heroverweeg de besluitvormingsstructuur voor aandeelhouders
OA	3.3	Meerderheidspercentages van bijzondere en gewone besluiten	Verhoog bijzondere besluiten naar 93% en verlaag gewone besluiten naar 57%
AHO	4.1	Verplicht afstand doen van aandelen bij niet akkoord met en naleven van het Financieringsplan	Laat besluitvorming aansluiten bij P&C-cyclus en verhoog het benodigde meerderheidsaandeel
AHO	4.2	Borging van lokale betrokkenheid	Werk de betrokkenheid van lokale initiatieven en de verantwoording door het bestuur beter uit
AHO	4.3	Invulling Warmteservicebedrijf	Werk de invulling uit tijdens de KMF
GB	6.1	Grote financiële onzekerheden en onvoldoende onderbouwing voor een investeringsbesluit	Werk een definitieve businesscase uit tijdens de Kwartiermakersfase.
GB	6.2	Businesscase is niet sluitend en aannames zijn niet gevalideerd	Werk de businesscase verder uit tijdens de KMF met de nadruk op het verbeteren van aannames en invoer
GB	6.3	Afzonderlijke analyse voor Voorschoten en specifieke buurten ontbreekt	Werk de financiële gevolgen voor Voorschoten en de buurten uit in de KMF
GB	6.4	Gevoeligheidsanalyse en gevolgen voor de IRR	Breid de gevoeligheidsanalyse uit tijdens de kwartiermakersfase

Afkortingen: SOK = Samenwerkingsovereenkomst, OA = oprichtingsakte, AHO = aandeelhoudersovereenkomst, GO = Globaal Ontwerp, GB = Globale Businesscase, KMF = kwartiermakersfase, IRR = internal rate of return

De andere WLR-gemeenten doorlopen gelijktijdig een wensen- en bedenkingenprocedure op het ontwerpbesluit. Op basis van de wensen en bedenkingen van alle gemeenteraden wordt beoordeeld of de oprichtingsstukken en onderliggende documenten worden aangepast. Het college spant zich daarbij in om zo goed mogelijk recht te doen aan de eventuele wensen en bedenkingen uit Voorschoten. Het kan echter zijn dat sommige Voorschotense wensen en

bedenkingen niet worden overgenomen, bijvoorbeeld omdat ze niet worden omarmd door alle partijen of omdat ze strijdig zijn met wensen en bedenkingen van andere gemeenteraden. Het college zal de raad hierover proactief informeren.

Kernstukken oprichting warmtebedrijf

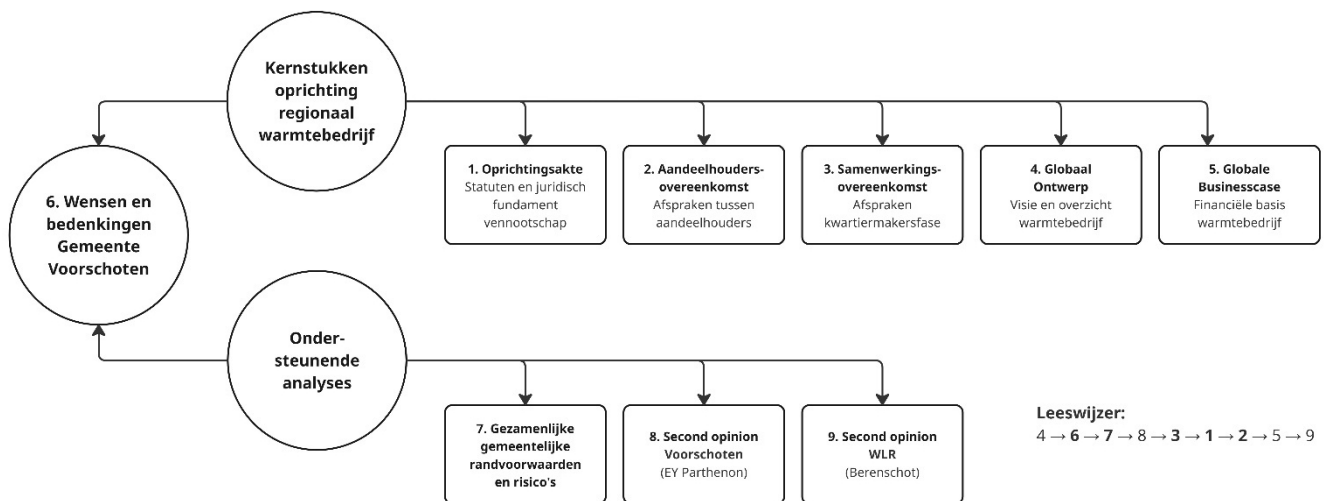
Bij de besluitvorming over de oprichting van een regionaal warmtebedrijf staan vijf kernstukken centraal, die samen het fundament vormen voor de toekomstige vennootschap:

- de samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen zes gemeenten, EBN en Firan (bijlage 3);
- de oprichtingsakte (OA; inclusief statuten; bijlage 1);
- de aandeelhoudersovereenkomst (AHO; bijlage 2);
- het globaal ontwerp van het warmtebedrijf (bijlage 4);
- de globale businesscase (bijlage 5).

De OA en AHO vormen de oprichtingsstukken van de vennootschap en zijn daarmee het hart van de besluitvorming over de oprichting van het regionale warmtebedrijf. De SOK ziet op het proces tot oprichting en bevat cruciale voorwaarden om tot oprichting over te kunnen gaan. Het globaal ontwerp schetst de visie achter het warmtebedrijf en verbindt de verschillende stukken met elkaar. De globale businesscase geeft een eerste inzicht in de financiële consequenties van de oprichting. Tijdens de kwartiermakersfase worden het globaal ontwerp en de globale businesscase verder uitgewerkt tot een definitieve versie. Als de wensen en bedenkingen daar aanleiding toe geven kunnen ook in de OA en de AHO nog aanpassingen worden gemaakt.

Ondersteunende analyses

De oprichting van een warmtebedrijf is een zorgvuldig en complex proces. De bijbehorende formele documentatie bevat juridische en financiële informatie die specialistische kennis vraagt. Daarom zijn er, naast de themabijeenkomst en de regionale raadsinformatieavond, verschillende ondersteunende documenten opgesteld om de gemeenteraad te helpen bij het beoordelen van de kernstukken en het formuleren van wensen en bedenkingen. De stukken zijn beoordeeld door de betrokken gemeenten en adviesbureaus op inhoud, haalbaarheid, coherentie, governance, juridische en financiële implicaties, en de aansluiting op de eerder dit jaar vastgestelde uitgangspuntenkaders van gemeenten.



Figuur 2: overzicht van kernstukken en ondersteunende analyses

Het college heeft de eigen analyse voor de gemeente Voorschoten uitgevoerd met inbreng van experts op het gebied van energie, financiën, juridische zaken en strategie. Dit heeft geleid tot een set wensen en bedenkingen specifiek voor Voorschoten (bijlage 6). Daarnaast is een onafhankelijke second opinion uitgevoerd door EY Parthenon (bijlage 8), ook gericht op de positie van de gemeente Voorschoten. De gemeenten Leiderdorp en Oegstgeest hebben vergelijkbare second opinions laten uitvoeren. Op regionaal niveau is een separate second opinion uitgevoerd door Berenschot (bijlage 9), in opdracht van het programma WLR. Deze richt zich op de SOK, het globaal ontwerp en de businesscase.

De beoordelingen van alle gemeenten gezamenlijk hebben geleid tot een verzameling van aandachtspunten, risico's en onzekerheden. Deze zijn opgenomen in bijlage 7. Dit document is namens de colleges van de samenwerkende gemeenten opgesteld voor de gemeenteraden ter ondersteuning bij de wensen- en bedenkingenprocedure.

Het college heeft de punten uit de ondersteunende analyses (bijlagen 7 t/m 9) meegenomen en meegewogen in het ontwerpbesluit en de uitwerking van de wensen en bedenkingen. Veel aandachtspunten blijven relevant in de kwartiermakersfase en worden dan verder uitgewerkt. Met deze bijlagen krijgt de gemeenteraad inzicht in wat al in beeld is en waar het college op stuurt, zodat raadsleden goed onderbouwde wensen en bedenkingen kunnen meegeven.

Leeswijzer

De oprichting van een regionaal warmtebedrijf is een belangrijk besluit. Om de gemeenteraad goed te informeren, stuurt het college meerdere bijlagen mee. Omdat de hoeveelheid informatie omvangrijk is, doet het college een suggestie voor een leesvolgorde. Het raadsvoorstel is zo geformuleerd dat het zelfstandig leesbaar is en in beginsel alle informatie bevat die nodig is om wensen en bedenkingen aan het college mee te geven.

Begin met het op hoofdlijnen doorlezen van het globaal ontwerp (bijlage 4) voor een algemeen beeld van het warmtebedrijf. Lees daarna bijlage 6 met de wensen en bedenkingen van de gemeente Voorschoten, gevolgd door bijlage 7 over randvoorwaarden en risico's van de zes gemeenten samen. De managementsamenvatting van bijlage 8 biedt een onafhankelijke reflectie; wie meer tijd heeft, kan de volledige second opinion van EY Parthenon raadplegen.

Op basis van deze analyses kunt u gericht specifieke artikelen in de oprichtingsakte, aandeelhoudersovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst (bijlagen 1, 2 en 3) bestuderen en hierover wensen en bedenkingen formuleren.

Tot slot kunt u de globale businesscase (bijlage 5) en de second opinion van Berenschot (bijlage 9) doornemen. Beide stukken zijn bijgevoegd uit oogpunt van transparantie en geven inzicht in het zorgvuldige proces tot nu toe. Wel is het belangrijk om te beseffen dat de businesscase nog beperkingen bevat en in de kwartiermakersfase verder wordt uitgewerkt. De analyse van Berenschot is gebaseerd op eerdere versies van de documenten; veel adviezen zijn inmiddels verwerkt in bijlagen 6 en 7 of worden nog opgepakt in het vervolgproces. De relevantie van deze stukken is dus beperkt, maar ze bieden raadsleden wel de mogelijkheid om het proces en de onderliggende keuzes zelf te wegen.

Focus op juridische documenten voor de wensen en bedenkingen

Het college nodigt de gemeenteraad uit om wensen en bedenkingen te formuleren bij het ontwerpbesluit tot oprichting van het regionale warmtebedrijf. In het bijzonder vragen wij aandacht voor de oprichtingsakte, de aandeelhoudersovereenkomst en de samenwerkingsovereenkomst. Deze documenten bevatten de juridische en bestuurlijke afspraken die direct van invloed zijn op de positie van de gemeente binnen het warmtebedrijf. De overige stukken, zoals het globaal ontwerp en de globale businesscase, zijn ondersteunend en worden zoals eerder aangegeven in de kwartiermakersfase verder uitgewerkt. Uiteraard staat het de raad vrij om ook op deze stukken te reageren. Het college adviseert om de wensen en bedenkingen zoals verwoord in bijlage 6 als gezamenlijke en volledige inbreng te hanteren richting de regionale besluitvorming.

Beoogd effect

Met dit voorstel krijgt de gemeenteraad de mogelijkheid om wensen en bedenkingen te uiten over het ontwerpbesluit tot oprichting van de vennootschap Regionaal Publiek Warmtebedrijf Leidse Regio B.V.. De oprichting van het warmtebedrijf geeft invulling aan de publiekrechtelijke rol van gemeenten onder de Wet collectieve warmte (Wcw), borgt publieke zeggenschap in de vennootschap en helpt bij de versnelling van de warmtetransitie. Het bedrijf maakt de realisatie van duurzame, betaalbare en betrouwbare collectieve warmtesystemen mogelijk in Voorschoten.

De wensen- en bedenkingenprocedure draagt bij aan:

- het borgen van democratische legitimatie;
- het verzamelen van inhoudelijke inbreng voor de juridische stukken en de kwartiermakersfase, voorafgaand aan de oprichting;
- het zetten van een formele en concrete stap richting oprichting van het warmtebedrijf;
- het versterken van publieke regie op de collectieve warmtetransitie;

Argumenten

1.1 De oprichting van een regionaal warmtebedrijf is een logische vervolgstap voor Voorschoten

In haar transitievisie warmte 1.1 heeft de gemeente Voorschoten collectieve warmteoplossingen als voorkeursalternatief benoemd voor meerdere wijken. Er is echter (nog) geen warmtebedrijf actief in de gemeente Voorschoten om een collectief warmtesysteem te realiseren. Er is ook geen zicht op een marktpartij die een collectief warmtesysteem wilt gaan realiseren in Voorschoten. De oprichting van het regionale warmtebedrijf is dus een logisch vervolg op deze koers en maakt het mogelijk om de lokale opgave daadwerkelijk te realiseren. De gemeente werkt sinds 2021 actief samen in het programma Warmte Leidse Regio om de collectieve warmtetransitie met zes gemeenten vorm te geven. Het warmtebedrijf biedt een structurele uitvoeringsorganisatie die aansluit bij de gemeentelijke regierol in de warmtetransitie, zoals deze staat beschreven in de Wet collectieve warmte (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).

1.2 De oprichting past binnen bestaand beleid en sluit aan op regionale en landelijke kaders

De opzet van het regionale warmtebedrijf is getoetst aan het gemeentelijke uitgangspuntenkader (bijlage 8) en sluit aan bij de transitievisie warmte 1.1. Regionaal sluit het aan op de spelregels en het toekomstbeeld van Holland Rijnland voor de warmtetransitie. Landelijk is het ontwerp afgestemd op de Wet collectieve warmte (Wcw), de Wet gemeentelijke

instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw). Door steeds hetzelfde beleid te volgen worden juridische problemen voorkomen en wordt laten zien dat het warmtebedrijf betrouwbaar is. Daarbij wordt opgemerkt dat de Wcw al wel is aangenomen door de Tweede Kamer, maar nog niet door de Eerste Kamer. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding van de Wcw vanaf 1 januari 2026.

1.3 Het voorstel is zorgvuldig voorbereid en biedt ruimte voor toetsing en bijsturing

De besluitvorming is gefaseerd opgezet: de raad spreekt zich nu uit over het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken, terwijl het financiële besluit pas volgt aan het einde de kwartiermakersfase. De vijf kernstukken (SOK, oprichtingsakte, aandeelhoudersovereenkomst, globaal ontwerp en businesscase; bijlagen 1 tot en met 5) zijn juridisch, financieel en bestuurlijk beoordeeld (bijlagen 6 en 7). Second opinions van EY Parthenon (bijlage 8) en Berenschot (bijlage 9) bevestigen de kwaliteit en de samenhang van de stukken, maar benoemen daarnaast ook belangrijke aandachtspunten. Tijdens de kwartiermakersfase worden de kernstukken verder uitgewerkt. De gemeenteraad wordt hierbij met regelmaat geïnformeerd en hij behoudt invloed via financiële besluiten.

1.4 De samenwerking met andere gemeenten en publieke partners vergroot de uitvoeringskracht van Voorschoten

Als kleinere gemeente beschikt Voorschoten niet over voldoende capaciteit om zelfstandig een warmtebedrijf op te richten of grootschalige warmtenetten te realiseren. Via het regionale warmtebedrijf wordt toegang verkregen tot schaalvoordelen, technische expertise en publieke cofinanciering van EBN en Firan. Daarnaast werkt Voorschoten samen met vijf regiogemeenten binnen Warmte Leidse Regio, waarmee kennis, capaciteit en bestuurlijke slagkracht worden gebundeld. Deze samenwerking maakt het mogelijk om de warmtetransitie versneld en betaalbaar uit te voeren, met behoud van lokale regie.

1.5 De stukken bevatten belangrijke waarborgen voor publieke regie en lokale belangen

De samenwerkingsovereenkomst (bijlage 3) bevat bepalingen die de gemeente ruimte geven om zelfstandig te besluiten over financiële deelname en om het werk uit de kwartiermakersfase te toetsen. Cruciale voorwaarden zoals het verder uitwerken van de businesscase, de besluitvormingsstructuur en de borging van lokale betrokkenheid worden expliciet meegenomen in het stappenplan voor deze kwartiermakersfase. Daarnaast blijven er als ultieme noodgreep mogelijkheden om uit te treden. De gemeenteraad behoudt invloed via het budgetrecht en kan wensen en bedenkingen formuleren over deze waarborgen.

1.6 De gemeenteraad wordt actief ondersteund in haar rol bij deze complexe besluitvorming

De oprichting van een warmtebedrijf is juridisch en financieel complex. Daarom zijn ondersteunende analyses uitgevoerd die de formele stukken toelichten en de gemeenteraad helpen bij het beoordelen van risico's, governance en financiële implicaties. Hiermee wil het college laten zien dat het waarde hecht aan de inhoudelijke inbreng van de gemeenteraad. Dit draagt bij aan een transparant en zorgvuldig besluitvormingsproces.

1.7 Er is voldoende voldaan aan amendementen 331, 332 en 333, en de gemeenteraad wordt voorgesteld om moties 351, 352 en 353 met dit raadsvoorstel af te doen.

In de second opinion van EY Parthenon (bijlage 8) zijn de relevante uitgangspunten van de gemeente Voorschoten rond de oprichting van een regionaal warmtebedrijf beoordeeld.

Het uitgangspunt 6, dat is aangevuld met amendement 332, is deels geborgd en heeft nog actie nodig. Het college neemt het advies van EY Parthenon mee bij het opstellen van het warmteprogramma. Via het warmteprogramma wordt dit uitgangspunt geborgd in het besluitvormingsproces van het warmtebedrijf. Daarbij worden per buurt verschillende alternatieven voor aardgas vergeleken.

Uitgangspunt 16a, op basis van amendement 331, wordt als deels geborgd beoordeeld, waarbij nog actie vereist is. Deze actie, namelijk het aanscherpen van de businesscase, is voorzien tijdens de kwartiermakersfase. De stukken, en met name de globale businesscase die is meegestuurd in bijlage 5, geven al wel een beeld van de benodigde investering en de financiële bandbreedte voor de gemeente. Het college beschouwt toezegging 453 daarom als afgedaan.

Uitgangspunt 17a, op basis van amendement 333, wordt beoordeeld als voldoende geborgd. Het college zal blijven zorgen voor een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Voor motie 351 is het belangrijk om te weten dat de Wet collectieve warmte expliciet afstand tussen de politiek en de operatie van warmtebedrijven voorziet. Betrokkenheid van raden bij alle strategische keuzes is dus niet mogelijk. De invloed van de gemeenteraad is geborgd in besluitvorming over het beschikbaar stellen van financiële middelen. Daarbij zal de gemeenteraad via de P&C-cyclus ook worden voorzien van de benodigde informatie, zodat transparante en verantwoording geregeld zijn. Dit is uitgewerkt en geborgd in de bijlagen bij dit voorstel. Het college stelt voor om motie 351 als afgedaan te beschouwen.

Het college heeft het afgelopen jaar deelgenomen aan verschillende initiatieven om de zorgen van de gemeenteraad onder de aandacht te brengen bij de landelijke overheid. Een voorbeeld

daarvan is een brief namens de regio Holland Rijnland aan de minister van Klimaat en Groene Groei. Het college stelt voor om motie 352 als afgedaan te beschouwen.

Tijdens het uitwerken van de juridische documenten van het warmtebedrijf is er aandacht geweest voor moties 351, 352 en 353. Motie 353 komt naar het oordeel van het college voldoende terug in de juridische stukken en wordt tijdens de kwartiermakersfase verder uitgewerkt. Het college stelt voor om motie 353 als afgedaan te beschouwen.

Kanttekeningen

1.1 De oprichting van een warmtebedrijf brengt financiële onzekerheden met zich mee

De globale businesscase laat zien dat er nog aanzienlijke onzekerheden zijn in bijvoorbeeld de investeringskosten, subsidies en deelnamegraad. De businesscase is nog niet sluitend en wordt in de kwartiermakersfase definitief uitgewerkt. De financiële verplichtingen volgen echter pas bij het investeringsbesluit aan het einde van de kwartiermakersfase. De gemeenteraad moet nu wel al rekening houden met het feit dat deelname aan het warmtebedrijf op termijn een substantiële financiële bijdrage vraagt. De onzekerheid over de financiële bijdrage door Voorschoten is acceptabel, mits de raad bij het investeringsbesluit voldoende toetsingsruimte behoudt. Deze toetsingsruimte is expliciet voorzien aan het einde van de kwartiermakersfase, voor het definitieve besluit tot oprichting.

1.2 De besluitvormingsstructuur kan nadelig uitpakken voor kleinere gemeenten

In de huidige opzet van het warmtebedrijf worden belangrijke besluiten genomen met een meerderheid van 87% van de aandelen. Hierdoor hebben grotere aandeelhouders zoals Leiden (16,4%), Katwijk (6,4%), EBN (33,3%) en Firan (33,3%) relatief veel invloed. Deze vier aandeelhouders hebben gezamenlijk voldoende aandelen om zware besluiten te nemen. Voor Voorschoten, met naar verwachting 3,24% van de aandelen, betekent dit dat haar stem bij deze besluiten beperkt doorwerkt, tenzij meerdere kleine gemeenten gezamenlijk optrekken. Dit onderwerp vraagt alertheid op het waarborgen van lokale belangen. Het college is van mening dat verdere uitwerking van de besluitvormingsstructuur noodzakelijk is. Dit is een belangrijk aandachtspunt dat al kenbaar is gemaakt. Dit staat beschreven in zowel bijlage 6 als bijlage 7.

1.3 De juridische structuur van het warmtebedrijf is complex en nog in ontwikkeling

De oprichting van het warmtebedrijf is juridisch vormgegeven via een BV-structuur met statuten, aandeelhoudersovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst. Deze documenten zijn juridisch beoordeeld, maar bevatten bepalingen die nog nader ingevuld worden in de kwartiermakersfase. De juridische consequenties van bijvoorbeeld uittreding, aansprakelijkheid en besluitvorming zijn complex en vragen om blijvende aandacht. Dit is daarom opgenomen als

aandachtspunten in bijlagen 6 en 7. Het college zal de gemeenteraad blijven informeren over de juridische voortgang en toetst voor oprichting aan de punten in de bijlagen.

1.4 De gemeentelijke regierol vereist voldoende ambtelijke en bestuurlijke capaciteit

De gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor het warmteprogramma, het aanwijzen van warmtekavels en het aansturen van het warmtebedrijf als aandeelhouder. Dit vraagt om structurele inzet van ambtelijke capaciteit en bestuurlijke betrokkenheid, ook na oprichting. Zeker voor een kleinere gemeente als Voorschoten is dit een organisatorische uitdaging. Het college realiseert capaciteit voor de warmtetransitie.

Inwonersparticipatie en communicatie

Bij dit voorstel is sprake van een brede doelgroep: inwoners van Voorschoten, lokale energiecoöperaties en andere belanghebbenden in de warmtetransitie. Participatie is essentieel vanwege de impact op de woonomgeving en de keuzevrijheid van bewoners. Op 11 juni is een informatieavond geweest voor energiecoöperaties, om hen te betrekken bij het proces. Later in 2025 volgt een bewonersseminar, waarin inwoners worden geïnformeerd en kunnen meepraten over de oprichting van het warmtebedrijf. De uitkomsten van deze bijeenkomsten worden meegenomen in de verdere uitwerking tijdens de kwartiermakersfase.

Als onderdeel van de activiteiten voor de warmtetransitie communiceert de gemeente ook met de omgeving. De kernboodschap is dat Voorschoten voor sommige buurten inzet op collectieve warmte met publieke regie, en dat inwoners actief worden betrokken bij de keuzes die hen raken. Vooral als concrete projecten voor buurten worden voorbereid en uitgevoerd zal de communicatie namens de gemeente toenemen. Communicatie verloopt via bijeenkomsten, informatiebrieven, de gemeentelijke website en gerichte communicatie per wijk.

Financiën

Het besluit tot het uitspreken van wensen en bedenkingen heeft op dit moment geen directe financiële consequenties. De gemeente Voorschoten reserveert met dit besluit geen middelen, maar spreekt zich uit over het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken.

Wel is het belangrijk dat de raad zich bewust is van de toekomstige financiële impact bij daadwerkelijke deelname. In de kadernota is rekening gehouden met voortzetting van het programma Warmte Leidse Regio (WLR), met kosten van circa €107.559 in 2026, en aflopend in de jaren daarna.

De benodigde financiële middelen van de gemeente zijn naar huidige inschatting circa €843.000 tot 2035, oplopend tot ruim €1 miljoen tot 2050. Bij deelname als aandeelhouder brengt

Voorschoten ongeveer 3,24% van het totale eigen vermogen van het warmtebedrijf in. De investeringen worden gefinancierd via externe leningen, waardoor alleen de financieringslasten op de begroting van de gemeente drukken. Exacte details over de leningen, zoals rentepercentages en afbetalingsregelingen, worden in de kwartiermakersfase ingeschat en bij het aangaan van de leningen vastgesteld. Het is de intentie om de financieringslasten via opbrengsten uit het warmtebedrijf terug te verdienen.

De exacte bijdrage, het moment van inbrengen en de dekking worden pas definitief bij het investeringsbesluit aan het einde van de kwartiermakersfase. Dat besluit wordt separaat aan de raad voorgelegd.

Juridisch kader

Op grond van artikel 160 lid 1 onder d van de Gemeentewet (Gemw.) is het college bevoegd om een rechtspersoon op te richten, zoals het regionale warmtebedrijf. Omdat dit besluit ingrijpende gevolgen kan hebben, wordt de gemeenteraad vooraf in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen te uiten (art. 169 lid 4 van Gemw.). Bovendien volgt die procedure ook uit de oprichtingsvereisten van artikel 160 lid 2 Gemw. De raad heeft geen instemmingsrecht, maar wel een adviserende rol via deze procedure, en behoudt daarnaast het budgetrecht bij eventuele financiële deelname.

De oprichting vindt plaats binnen het juridische kader van de Wet collectieve warmte (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). De Wcw bepaalt dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen mogen worden aangewezen voor een warmtekavel. Het op te richten warmtebedrijf voldoet aan de eisen van de Wcw en kan in de toekomst dus warmtekavels toegewezen krijgen. Door deelname krijgt de gemeente invloed op bepaalde strategische keuzes van het warmtebedrijf. De Wgiw geeft gemeenten daarnaast instrumenten om gebieden aardgasvrij te maken, waarbij de raad het omgevingsplan vaststelt waarin de aanwijsbevoegdheid wordt bekrachtigd.

Risico's

De belangrijkste risico's voor de gemeente Voorschoten zijn uitgewerkt in bijlagen 6 en 7. Ook het globaal ontwerp (bijlage 4) bevat een risicoanalyse. Deze wordt tijdens de kwartiermakersfase verder uitgewerkt en de aangegeven beheersmaatregelen worden dan uitgevoerd. Hieronder volgt een selectie van belangrijke risico's voor de gemeente Voorschoten.

1.1 Financiële onzekerheden kunnen doorwerken in de gemeentelijke begroting

De globale businesscase laat een indicatief tekort zien van €458 miljoen (ca. 25% van de totale investering), afhankelijk van subsidies, vreemd vermogen en deelnamegraad. Dit tekort in de

businesscase moet eerst worden opgelost voordat tot oprichting van het warmtebedrijf kan worden overgegaan.

- Soort risico: financieel
- Kans: groot – De kans is groot dat de businesscase bijstelling nodig heeft, gezien de afhankelijkheid van rijksmiddelen en onzekere aannames.
- Omvang: groot – Bij onvoldoende dekking binnen het warmtebedrijf kan dit leiden tot hogere gemeentelijke bijdragen of vertraging van projecten.
- Frequentie: structureel – Dit risico speelt bij elke tranche en businessplan.
- Beheersmaatregel: Uitwerking van een definitieve businesscase in de kwartiermakersfase, toetsing bij het investeringsbesluit, actieve invulling van het aandeelhouderschap en lobby richting het Rijk.

1.2 Het lukt niet om de besluitvormingsstructuur aan te passen zodat deze beter geschikt is voor kleinere gemeente

De gemeente Voorschoten en kleine gemeenten zetten in op een (beperkte) aanpassing van de besluitvormingsstructuur. Wijziging is echter alleen mogelijk met instemming van alle partners. Dit wordt tijdens de kwartiermakersfase verder uitgewerkt.

- Soort risico: bestuurlijk
- Kans: gemiddeld – De kans is aanwezig dat aanpassingsvoorstellen niet worden overgenomen door alle partijen, ondanks de beschrijving als gemeentelijke randvoorwaarde in bijlagen 6 en 7.
- Omvang: gemiddeld – Behoud van de huidige structuur kan leiden tot beperkte invloed van Voorschoten op strategische besluiten, zoals de investeringsagenda uitvoeringsplanning van het warmtebedrijf.
- Frequentie: eenmalig – Bij oprichting moet hier duidelijkheid over zijn.
- Beheersmaatregel: Vroegtijdige agendering in de kwartiermakersfase, gezamenlijke inzet met andere kleine gemeenten, benutten van bestuurlijke overleggen en second opinions ter onderbouwing.

1.3 Vertraging in wetgeving of rijksbijdragen kan het tempo van de warmtetransitie beïnvloeden

De Wcw en Bgiw zijn nog niet in werking getreden. Ook is de beschikbaarheid van subsidies en financiële instrumenten onzeker.

- Soort risico: juridisch/financieel
- Kans: gemiddeld – De kans op vertraging is aanwezig, afhankelijk van kabinetsformatie en uitvoeringscapaciteit bij ministeries en andere instanties.

- Omvang: gemiddeld – Vertraging kan leiden tot uitstel van projecten en hogere kosten.
- Frequentie: incidenteel – Dit risico speelt vooral in de aanloop naar oprichting en bij de realisatie en financiering van concrete projecten.
- Beheersmaatregel: Flexibele planning, fasering van projecten, actieve lobby via VNG en Holland Rijnland.

1.4 Het lukt niet om de benodigde ambtelijke capaciteit te organiseren

De arbeidsmarkt voor energieprofessionals is krap, waardoor het onzeker is of de benodigde expertise tijdig beschikbaar komt.

- Soort risico: organisatorisch
- Kans: gemiddeld – Het kan lastig blijken om, naast de nu beschikbare capaciteit, voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken of in te huren.
- Omvang: klein – Tekort aan capaciteit kan leiden tot vertraging, verminderde grip of suboptimale besluitvorming.
- Frequentie: structureel – Dit risico speelt doorlopend, ook na oprichting van het warmtebedrijf.
- Beheersmaatregel: Tijdige werving en borging via CDOKE-middelen, samenwerking met regiogemeenten, inzet op kennisdeling en externe ondersteuning. CDOKE-middelen zijn rijks gelden waarmee gemeenten extra personeel en expertise kunnen inhuren om hun klimaat- en energiebeleid uit te voeren.

1.5 De maatschappelijke acceptatie van collectieve warmte is onzeker en kan leiden tot een lagere deelnamegraad

De businesscase rekent met een participatiegraad van 80%, maar draagvlak onder bewoners is niet gegarandeerd.

- Soort risico: maatschappelijk/financieel
- Kans: gemiddeld tot klein – De kans op lagere deelname is reëel, maar afhankelijk van zaken waar het warmtebedrijf invloed op heeft: communicatie, tarieven en begeleiding.
- Omvang: groot – Lagere deelname verhoogt de kosten per aansluiting en kan projecten financieel onhaalbaar maken.
- Frequentie: incidenteel per project – Dit risico speelt bij de uitrol van elk warmtenet in een wijk.
- Beheersmaatregel: Heldere participatieaanpak, transparante communicatie, betaalbare tarieven en lokaal maatwerk.

Duurzaamheid

De oprichting van een regionaal warmtebedrijf draagt bij aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Voorschoten. Het warmtebedrijf maakt de aanleg van collectieve warmtenetten mogelijk, die gebruikmaken van duurzame bronnen zoals geothermie en restwarmte. Hiermee wordt de CO₂-uitstoot structureel verminderd en wordt de afhankelijkheid van aardgas afgebouwd. Daarnaast helpt het voorstel om de warmtetransitie doelmatig, betaalbaar en betrouwbaar te organiseren, in lijn met de klimaatdoelen voor 2050.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

E.A. van Watingen,
gemeentesecretaris

mw. drs. N. Stermerdink,
burgemeester

Besluit

Zaaknummer: Z/22/066075/463836

De raad van de gemeente Voorschoten;

Gelet op artikel 160 eerste lid, onder d. jo. 160 tweede lid van de Gemeentewet,

en artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 23 september 2025,

gelezen het ontwerpbesluit tot de oprichting van de vennootschap Regionaal Publiek Warmtebedrijf Leidse Regio B.V.,

gelet op de aangenomen amendementen 377, 378, 381,

besluit:

De wensen en bedenkingen van de gemeente Voorschoten bij het ontwerpbesluit tot de oprichting van de vennootschap Regionaal Publiek Warmtebedrijf Leidse Regio B.V. zoals deze zijn uitgewerkt in bijlage 6 ter kennis van het college van burgemeester en wethouders te brengen met de volgende wijzigingen:

- In bijlage 6 toe te voegen in de tabellen op pagina's 2 en 11 de volgende wens:
j. 3.4 Het te behalen klimaatdoel van het warmtebedrijf te definiëren in een meetbare controleerbare formulering in de oprichtingsakte.
- In bijlage 6 toe te voegen in de tabellen op pagina's 2 en 11 de volgende wensen:
3.5 Artikel 6.7.1 van de oprichtingsakte te vervangen door de volgende tekst: Bij oprichting van het warmtebedrijf wordt een raad van advies ingesteld. De raad van advies kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan het bestuur. De raad van advies zal tijdig een reglement opstellen waarin aangelegenheden hem intern betreffend worden geregeld. Het reglement behoeft de voorafgaande goedkeuring van het bestuur. En in artikel 5.1 van de aandeelhoudersbijeenkomst de volgende zin te verwijderen: 'Het Bestuur kan na overleg met de Aandeelhouders overgaan tot het instellen van een raad van advies.'

- Aan bijlage 6, pagina 10 nieuw hoofdstuk toe te voegen:

Nieuwe rode kop: "Wensen en bedenkingen"

Dikgedrukte tekst: "2.1 Algemene inzet van gemeente Voorschoten ten behoeve van de oprichting en uitwerking van de vennootschap RPWLR B.V."

Gewone tekst: "De uitwerking van de RPWLR is een complexe opgave dat een iteratief proces kent. Ten algemene geldt dat de second opinion oprichting regionaal warmtebedrijf (Onderzoek EY Parthenon) kaderstellend is voor de Voorschotense inzet tijdens het gehele proces tot en met oplevering toe. Bij de uitwerking dient voor Voorschoten zoveel mogelijk rekening gehouden te worden met de aandachtspunten en conclusies die in het EY Parthenononderzoek zijn opgenomen."

Aan bijlage 6, pagina 10 een nieuwe bedenking toe te voegen:

Dikgedrukte tekst: "2.2 Redelijke hoogte boete bij opzegging"

De exit-clausules in artikel 10.2 en 10.3 dient in ieder geval aan te geven dat bij een eventuele vast te stellen boete, het aandelenpercentage van de stoppende partij richtinggevend is voor een vast te stellen boete.

In de huidige samenwerkingsovereenkomst is een boeteregeling opgenomen in artikel 10.2 en 10.3. Hierin is echter niet de hoogte opgenomen. De partij die opzegt is niet betrokken bij de besluitvorming over de hoogte van de boete. Dit kan er mogelijk toe leiden dat een boete onevenredig hoog kan zijn voor kleinere partijen waardoor er de facto sprake kan lijken van een constructie waar niet aan te ontkomen valt. Het is daarom van belang dat de boete in verhouding staat tot verhouding van de aandelen die de partij heeft ingebracht, wanneer de betreffende partij besluit tot niet deelname.

Aan bijlage 6, pagina 21 bij bedenking 6.2 in te voegen:

Werk de businesscase verder uit tijdens de Kwartiermakersfase, waarbij de nadruk moet liggen op het realistischer inschatten van de aannames en invoer, niet op het aanpassen van de businesscase om een gewenste uitkomst te verkrijgen. Bij het uitwerken dient nadrukkelijk aandacht te zijn voor de betaalbaarheid van de aansluiting voor de consument, waarbij de relatie tussen betaalbaarheid, aanlegssnelheid en participatiegraad een cruciale succesfactor voor een financieel haalbare businesscase is. Mogelijke oplossingsrichtingen zijn:

- a. *Oorspronkelijke tekst.*
- b. *Oorspronkelijke tekst.*
- c. *Oorspronkelijke tekst.*
- d. Het verlagen van de realisatiesnelheid naar een praktisch onderbouwde snelheid die de gemiddelde landelijke historische realisatiesnelheid als uitgangspunt neemt.
- e. Een duidelijke onderbouwing van de betaalbaarheid voor de gebruiker waarbij de gebruiker zo goedkoop mogelijk uit moet zijn bij een warmtenet. De kosten die nodig zijn om de woning geschikt te maken voor een warmtenet dienen meegenomen te worden. Hierbij zou rekening gehouden moeten worden met energielabel van de woning en het woningtype.
- f. Een realistischere inschatting van een participatiegraad binnen 8 jaar na start van werkzaamheden waarbij in plaats van 80% uitgegaan dient te worden van 65-70% participatie (te bereiken 8 jaar na start project).

In bijlage 6 pagina 22 sub 6.3 de volgende tekst toe te voegen:

Gezien de complexiteit en onzekerheden die tijdens de kwartiermakers-fase moeten worden uitgewerkt worden de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten iedere 3 maanden vanaf het moment van ondertekening van de SOK ingelicht over de voortgang van de Kwartiermakers-fase en in het bijzonder de ontwikkeling van de Business-case met oog op de betaalbaarheid van de eindgebruiker van de in de toekomst te leveren collectieve warmte en de mogelijke risico's die de deelnemende gemeenten lopen. Hierbij dient er niet louter sprake te zijn van informatievoorziening, maar zoveel mogelijk afstemming is van het mandaat voor het college en er sprake is van onderlinge kennisuitwisseling.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad der gemeente Voorschoten,
gehouden op 11 december 2025,

de griffier,

Ondertekend door Eric Krijgsman

op 16-12-2025

dhr. drs. E. Krijgsman

de voorzitter,

Ondertekend door Nadine Stermerdink

op 16-12-2025

mw. drs. N. Stermerdink